

Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym

Pojęcie podmiotowości prawnej jest zaliczane w polskiej nauce prawa administracyjnego do pewnych konstrukcji pomocniczych, służących do ujęcia w jedność materiału prawnego, bez którego jednak nauka prawa mogłaby się obejść lub zastąpić je innym¹. Jednocześnie jednak nie jest kwestionowana użyteczność tego pojęcia jako jednego z tzw. pojęć narzędzi, służących badaniu i systematyzowaniu prawa pozytywnego². Pojęcie podmiotowości prawnej wypada zatem zaliczyć do rzędu podstawowych instytucji ogólnych prawa administracyjnego.

Mimo że rozważania na temat podmiotowości prawnej są obecne w prawie administracyjnym niemalże od momentu jego wyodrębnienia się jako samodzielnej gałęzi prawa, to jednak do chwili obecnej zagadnienie to nie jest wolne od kontrowersji. W nauce prawa administracyjnego podnosi się ponadto, że ustalenia dotyczące podmiotowości prawnej napotykać w prawie administracyjnym szczególnie duże trudności. Zaliczyć do nich należy brak jednolitości podmiotów administracyjnoprawnych, konieczność ustosunkowania się do różnorodnych sytuacji podmiotowości, ogromną ilość przepisów prawa administracyjnego utrudniającą ich uogólnienie³. Dalsze komplikacje powoduje fakt, że bądź to obok pojęcia podmiotowości prawnej⁴, bądź też zamiennie z nim⁵, w nauce prawa administracyjnego pojawia się, budzące chyba jeszcze więcej wątpliwości, pojęcie osobowości publicznoprawnej. Co więcej, częstokroć pojęcia te są używane bez ich bliższego wyjaśnienia. Wreszcie pewne trudności stwarzać może nieuniknione odwoływanie się do nauki prawa cywilnego, gdzie pojęcie osobowości prawnej ma od dawna sprecyzowane znaczenie, które jednak niekoniecznie może nadawać się do przeniesienia na grunt prawa administracyjnego. Powyższe względy wskazują jednoznacznie na potrzebę podjęcia tematu podmiotowości i osobowości prawnej w prawie administracyjnym, którą wypada rozpocząć od krótkiego omówienia dotychczasowego dorobku nauki w tej dziedzinie.

W nauce prawa administracyjnego na czoło problematyki podmiotowości wysunęło się przede wszystkim zagadnienie podmiotowości prawnej władzy publicznej, utożsamianej z za-

¹ Tak W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 154 i n.

² Autorem rozróżnienia „pojęć przedmiotów” i „pojęć narzędzi” jest F. Longschamps, *Uwagi o używaniu pojęć prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Prawo”, 1960, nr 27, s. 11–12.

³ J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP, 1961, nr 2, s. 199–200.

⁴ Tak np. P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie przydatności pojęcia „osoba prawna prawa publicznego”*, ST, 2000, nr 6, s. 4.

⁵ Tak np. B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, ST, 1999, nr 6, s. 17.

gadnieniem osobowości publicznoprawnej, którą przyznawało się państwu i innym podmiotom administrującym, o ile do realizacji swoich zadań mogły posługiwać się środkami prawnymi o charakterze władczym. Osobowość ta miała obejmować niemieszczące się w sferze prawa cywilnego uprawnienia podmiotów administrujących i z tego punktu widzenia miała uogólniać zarazem cechy szczególne środków administracyjnoprawnych⁶. W poszczególnych jednak państwach rozwój instytucji podmiotowości prawnej przebiegał różnymi torami. Dla nauki francuskiej charakterystyczne było odrzucenie koncepcji podmiotowości publicznoprawnej w rozumieniu zdolności do tego, aby być podmiotem praw i obowiązków w zakresie stosowania władczych środków administracyjnych. Administracji państwowej przyznawano bowiem stanowisko władzy postawionej ponad obrotem prawnym i powołanej do wydawania aktów prawa przedmiotowego, współustanawiających porządek prawny. Prowadziło to do utożsamiania osobowości prawnej w ogóle z osobowością prawną prawa cywilnego, a nawet do odrzucenia jakiegokolwiek koncepcji osobowości prawnej. Natomiast w nauce niemieckiej początkowo oparto się na koncepcjach organicznych i naturalistycznych, według których wszelkie związki publicznoprawne stanowią szczególne organizmy, które posiadając swoje własne życie i cele, posiadają również własną sferę nienaruszalnych uprawnień, analogicznie jak obywatele. Takie ujęcie podmiotowości prawnej pozwalało przeciwstawić państwu (monarsze) nie tylko obywateli i ich prawa podmiotowe, ale też inne związki publiczne, w tym przede wszystkim gminę jako korporację terytorialną. Koncepcja podmiotowości prawnej była zatem wykorzystywana do realizacji założeń państwa liberalnego. Natomiast w późniejszym okresie zwyciężyły tendencje do opierania podmiotowości prawnej przede wszystkim na prawie pozytywnym i traktowania jej wyłącznie w aspekcie decentralizacji administracji państwowej. Tak dla nauki francuskiej, jak i dla nauki niemieckiej charakterystyczne było przy tym uzależnianie przyznania podmiotowości prawnej organom państwowym od posiadania przez nie osobowości cywilnoprawnej. W zasadzie jednolicie była ujmowana także podmiotowość prawna jednostek administrowanych, gdyż przyznawano ją z reguły również jedynie podmiotom posiadającym jednocześnie podmiotowość cywilnoprawną⁷.

W polskiej nauce prawa administracyjnego zagadnienie podmiotowości prawnej (przede wszystkim samorządu terytorialnego) stanowiło element niezwykle doniosłej dyskusji toczącej się latach dwudziestych XX wieku pomiędzy J. Panejką, a T. Bigą, która dotyczyła charakteru prawnego i istoty samorządu terytorialnego⁸. J. Panejko stał na stanowisku, że osobowość publicznoprawna nie ma żadnego istotnego znaczenia dla pojęcia samorządu terytorialnego, a co więcej – nie jest ona w ogóle możliwa⁹. J. Panejko traktował bowiem samorząd terytorialny wyłącznie jako opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administrację państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego¹⁰. Jedynym podmio-

⁶ J. Filipek, *O podmiotowości...*, s. 201.

⁷ Pełny przegląd koncepcji poszczególnych autorów francuskich i niemieckich w tym zakresie daje J. Filipek, *O podmiotowości...*, s. 201–208.

⁸ J. Panejko wyłożył swoje poglądy w pracy *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, zaś T. Bigo w pracy *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928. Obecnie do dorobku wyżej wymienionych autorów i toczącej się między nimi dyskusji odwołują się m.in. S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego*, ST, 2000, nr 3, s. 3–12, który w swoich rozważaniach opiera się na poglądach T. Bigi, oraz P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, ST, 2000, nr 6, s. 3–18, który kontynuuje myśl J. Panejki.

⁹ J. Panejko, *Geneza...*, s. 87.

¹⁰ Ibidem, s. 97.

tem w sferze prawa publicznego jest zatem państwo, zaś nadanie osobowości prawnej jednostce samorządu terytorialnego oznacza jedynie określenie zakresu jej działania w stosunku do innych organów państwowych¹¹. Według J. Panejki, nie ma zatem żadnej odrębnej od państwa osobowości w sferze prawa publicznego¹². T. Bigo uważał natomiast, że samorząd terytorialny jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielny podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę¹³. Tym, co indywidualizuje i wyodrębnia samorząd spośród administracji, jest zaś – według T. Bigi – właśnie osobowość prawna jednostek samorządowych w sferze prawa publicznego, gdyż posiadają one własne prawa i obowiązki, a zatem przysługują im władztwo administracyjne¹⁴.

Interesujący pogląd na temat osobowości publicznoprawnej zaprezentował również H. Dembiński, który uznawał jedynie osobowość cywilnoprawną, zaś osobowość publicznoprawną uważał jedynie za wyraz pewnej ideologii, gdyż ewentualne nadanie takiej osobowości organowi administracji publicznej nie zmienia niczego w jego sytuacji publicznoprawnej¹⁵. Nadanie osobowości prawnej stowarzyszeniu lub organowi administracji publicznej jest zatem ogólną formułą podporządkowania określonego zachowania się normom prawa cywilnego, zastępującą szczegółowe wyliczenie w ustawie przysługujących im poszczególnych praw i obowiązków w sferze prawa cywilnego. Natomiast w prawie publicznym nie ma takiej ogólnej formuły nadania kompetencji do wykonywania administracji zwierzchniczej, gdyż w każdym przypadku ustawy odnośnie do tworzonego przez nie organu administracji publicznej określają jego kompetencje szczegółowo i z osobna¹⁶.

W okresie powojennym dyskusja na temat podmiotowości i osobowości prawnej w polskiej nauce prawa administracyjnego nie była tak żywa, jak poprzednio, przy czym zaznaczała się tendencja do negacji dotychczas wypracowanych pojęć. Część autorów kwestionowała w ogóle przydatność pojęcia podmiotowości administracyjnoprawnej, uznając, że w prawie administracyjnym należy wykorzystać ogólne pojęcie osobowości prawnej, stanowiącej nie tylko instytucję charakterystyczną dla prawa cywilnego, ale jednolitą dla wszystkich działów prawa¹⁷. Inni uznawali natomiast, że ustalanie zakresu pojęcia „podmioty administracji” na podstawie koncepcji odrębnej osobowości publicznoprawnej przestało być aktualne w realiach nowego ustroju politycznego¹⁸. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj natomiast opracowanie zagadnienia podmiotowości prawnej, dokonane przez J. Filipka¹⁹. Jubilat widzi potrzebę stworzenia koncepcji podmiotowości administracyjnoprawnej odrębnej od koncepcji pod-

¹¹ Ibidem, s. 90–92.

¹² Tak P. Radziejewicz, *Kilka...*, s. 18.

¹³ T. Bigo, *Związki...*, s. 152.

¹⁴ Ibidem, s. 140 i n.

¹⁵ H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 116.

¹⁶ Ibidem, s. 41–42.

¹⁷ Tak S. Kalicka, *O organach i podmiotach administracji* [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973, s. 70 i n.

¹⁸ Tak T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, pod red. J. Starościana, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 275 i n. Jako zasadnicze przyczyny tej dezaktualizacji T. Rabska wskazuje brak akceptacji osobowości publicznoprawnej w prawie pozytywnym, likwidację dualizmu administracji państwowej oraz przyjęcie koncepcji jednolitej własności państwowej.

¹⁹ Dokonane w wielokrotnie już cytowanym artykule *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP, 1960, nr 2, s. 199–213. Rozważania na temat podmiotowości administracyjnoprawnej J. Filippek kontynuował w podręczniku *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995, s. 223–228.

miotowości w sferze prawa cywilnego. Podmiotowość administracyjnoprawną J. Filipek utożsamia ze zdolnością do występowania w obrocie prawa administracyjnego w charakterze odrębnego podmiotu – podmiotu odrębnych uprawnień i obowiązków administracyjnoprawnych. Tak pojętą podmiotowość administracyjnoprawną cytowany autor przypisuje każdemu funkcjonariuszowi pozostającemu w państwowej służbie cywilnej, każdemu organowi kolegialnemu, każdemu zakładowi, przedsiębiorstwu i instytucji, o ile jako odrębne jednostki mogą być np. adresatem kar administracyjnych, a nawet sejmowi czy innym organom, które mogą powoływać lub odwoływać organy występujące w sferze prawa administracyjnego jako odrębne podmioty. Jednocześnie J. Filipek uznaje, że odrębną podmiotowość administracyjnoprawną posiada także każda osoba fizyczna i każda osoba prawna w rozumieniu prawa cywilnego, a także takie zgrupowania osób, które nie mają osobowości cywilnoprawnej, jak np. zebranie wiejskie. Oznacza to, że podmiotowość administracyjnoprawna obejmuje szerszy krąg osób niż osobowość cywilnoprawna²⁰. Organy państwowe J. Filipek uznaje za odrębne podmioty prawa administracyjnego tylko wtedy, gdy wchodzi one w stosunki prawne z samym państwem i stają po stronie jednostek administrowanych, tj. po stronie podmiotów, których prawa i obowiązki określa się władczo. Natomiast gdy realizują one akty imperatywne, to nie posiadają charakteru odrębnego podmiotu, gdyż za pośrednictwem ich czynności w stosunki prawne wchodzi samo państwo. Z kolei obywatel występujący wobec administracji państwowej zawsze wchodzi do obrotu administracyjnoprawnego w charakterze odrębnego podmiotu²¹. Stąd też J. Filipek odróżnia od siebie podmiotowość administracyjnoprawną jednostek administrujących i jednostek administrowanych.

Problematyka podmiotowości administracyjnoprawnej ponownie stała się przedmiotem zainteresowania nauki prawa administracyjnego wraz z przywróceniem instytucji samorządu terytorialnego²². W tym kontekście na pierwszy plan wysunęła się jednak dyskusja, czy jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość publicznoprawną (administracyjnoprawną), natomiast w zakresie samej koncepcji podmiotowości oraz osobowości publicznoprawnej poszczególni autorzy odwołują się z reguły do ustaleń poczynionych w okresie międzywojennym.

Podjmując próbę aktualnego spojrzenia na zagadnienie podmiotowości i osobowości administracyjnoprawnej, należy na wstępie poczynić pewne ustalenia. Nauka części ogólnej prawa administracyjnego bazuje na myśleniu dedukcyjnym i wypracowuje oceny i sądy z ogólnych założeń istnienia i sprawiedliwości. Pozostaje zatem wierna myśleniu filozoficznemu, które z przesłanek lub wartości ogólnych wyprowadza twierdzenia, desygnaty lub wnioski bardziej szczegółowe, by następnie sprawdzać zasadność przyjętych przesłanek lub ogólnych wartości²³. Tak więc koncepcja podmiotowości czy osobowości administracyjnoprawnej nie może stanowić uogólnienia materiału prawa pozytywnego, nie można jej również zawęzić jedynie do kwestii podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialne-

²⁰ J. Filipek, *O podmiotowości...*, s. 209–210.

²¹ Ibidem, s. 211.

²² Tytułem przykładu należy tutaj wskazać na opracowania: W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, ST, nr 11–12, s. 15–19; T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, RPEiS, 1995, nr 2, s. 42–46; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 16–19, 34–38 i 53–54; B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, ST, 1999, nr 6; S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego*, ST, 2000, nr 3, s. 3–12; P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, ST, 2000, nr 6, s. 3–18.

²³ J. Filipek, *Prawo...*, s. 36 oraz tenże, *Metoda badań w nauce prawa administracyjnego*, ST, 2000, nr 1–2, s. 207 i n.

go. Konieczne staje się zatem odwołanie do ustaleń teorii prawa, która stanowi najogólniejszą dyscyplinę naukową i dydaktyczną prawoznawstwa. Jednocześnie, ze względu na fakt, że zagadnienie podmiotowości prawnej znalazło szerokie omówienie w nauce prawa cywilnego, gdzie w zasadzie nie budzi ono kontrowersji, niezbędne jest sięgnięcie do dorobku cywilistyki, co nie oznacza jednak w żadnym wypadku mechanicznego przenoszenia pojęć na grunt prawa administracyjnego. Wreszcie jako punkt wyjścia należy przyjąć założenie, że ogólną wartością, której urzeczywistnieniu ma służyć porządek prawny, jest ochrona praw i wolności jednostki. W demokratycznym państwie prawnym domniemanie musi zatem przemawiać na rzecz tychże praw i wolności, zaś żaden człowiek nie może być zmuszany do czynienia tego, co nie jest mu wyraźnie nakazane, i jednocześnie każdy człowiek może czynić to wszystko, co nie jest mu wyraźnie zakazane. Na tym podstawowym założeniu oprócz należy również koncepcję podmiotowości i osobowości administracyjnoprawnej jednostki. Prawo, porządkując życie społeczne, zawsze służy bowiem realizacji określonych koncepcji czy idei ogólnych²⁴.

W teorii prawa problematykę podmiotów prawa łączy się z zagadnieniem stosunku prawnego. Za podmiot prawa uważa się zaś podmiot, któremu normy prawne wyznaczają obowiązki lub przyznają określone prawa²⁵. Takie też rozumienie podmiotowości prawnej należy przyjąć w prawie administracyjnym. Zasadniczą kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest jednak problem, kto może być podmiotem prawa.

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione założenia, nie może budzić wątpliwości stwierdzenie, że podmiotem prawa współcześnie może być po prostu każdy człowiek, bez jakiegokolwiek dalszego zróżnicowania. Nie ma tutaj znaczenia, czy chodzi o sferę prawa administracyjnego, cywilnego czy też karnego. Podstawowe problemy dotyczą natomiast uznawania za podmioty prawne podmiotów innych niż jednostki ludzkie. W tym przypadku mamy już bowiem zawsze do czynienia z pewną konstrukcją myślową, gdyż o ile człowiek występuje wobec porządku prawnego jako podmiot już rzeczywiście istniejący, to w przypadku wszelkich innych podmiotów konieczne jest uprzednie faktyczne ich zorganizowanie i utworzenie, które może następować na różnych zasadach, w zależności od przyjętych koncepcji.

Problematyka podmiotów prawa innych niż człowiek rozwinęła się zwłaszcza na gruncie prawa cywilnego. Powszechnie przyjmuje się, że podmiotami stosunków cywilnoprawnych mogą być jednostki ludzkie (osoby fizyczne) oraz jednostki organizacyjne będące tworam i społecznymi (osoby prawne). Przymiot osobowości polega zaś w prawie cywilnym na zdolności do tego, by być podmiotem praw i obowiązków, tj. na zdolności prawnej. Podnosi się także, iż w prawie cywilnym zakresy jednostek będących osobami, jednostek mogących być podmiotami praw i obowiązków oraz jednostek wyposażonych w zdolność prawną pokrywają się ze sobą, a nawet są zakresami tożsamymi. Kategoria osobowości prawnej ma być przy tym wyłącznie kategorią prawa cywilnego. Natomiast zdolność do działania przysługuje tylko osobom, nie przysługuje ona jednak wszystkim osobom, a ponadto może im przysługiwać w różnym stopniu²⁶. W prawie cywilnym pojawia się ponadto koncepcja tzw. ułomnych osób prawnych, którym przysługiwałaby zdolność prawna w wyraźnie przyznanym

²⁴ Nie jest celem niniejszego opracowania polemika z dogmatyką prawa, ale należy zauważyć, że zawężenie nauki prawa jedynie do badania prawa pozytywnego, jakkolwiek mającego ogromną doniosłość szczególnie z punktu widzenia praktyki, istotnie zubaża poznanie prawa i mechanizmów jego tworzenia i funkcjonowania.

²⁵ Zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 336–340.

²⁶ S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*. T. I. Część ogólna, pod red. W. Czachórskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 282 i n.

zakresie – w przeciwieństwie do osób prawnych, którym zdolność prawna przysługuje w każdym zakresie, który z tej zdolności nie został wyłączony²⁷. Inni autorzy przyjmują jednak, że tzw. ułomne osoby prawne są po prostu jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi w ogóle zdolności prawnej, zaś podmiotami stosunków cywilnoprawnych są po prostu osoby fizyczne lub prawne, w kręgu organizacyjnym których znajdują się owe jednostki²⁸.

Jak zatem widać, w nauce prawa cywilnego, pomijając kontrowersje dotyczące tzw. ułomnych osób prawnych, podmiotowość prawna jednostek organizacyjnych innych niż jednostki ludzkie kształtuje się analogicznie do podmiotowości prawnej człowieka. Oznacza to, że tak jak i człowiek, mogą one być podmiotami wszelkich praw i obowiązków cywilnoprawnych, z wyjątkiem tych, które z ich zdolności prawnej zostały wyraźnie wyłączone. Podmioty prawa cywilnego posiadają zatem pełną podmiotowość prawną, którą oznacza się pojęciem osobowości prawnej. W prawie cywilnym pojęcia „podmiotowość prawna” i „osobowość prawna” są zatem tożsame²⁹. Jest to również zgodne z podstawowymi założeniami prawa cywilnego, które zakłada daleko posuniętą swobodę działania podmiotów prawa cywilnego w ramach tego prawa.

Rodzi się zatem pytanie, na ile koncepcje cywilistyczne mogą być przenoszone na grunt nauki prawa administracyjnego. Przede wszystkim w prawie administracyjnym należy wyraźnie odróżnić od siebie pojęcia podmiotowości i osobowości prawnej. Jak już zostało wyżej stwierdzone, podmiotowość administracyjnoprawną posiada każdy podmiot, któremu normy prawa administracyjnego wyznaczają obowiązki lub przyznają określone prawa. Natomiast pojęcie osobowości prawnej należy zarezerwować dla tych podmiotów, których zdolność posiadania praw i obowiązków jest pełna i doznaje tylko takich ograniczeń, jakie wyraźnie są przewidziane w obowiązującym prawie. W ten sposób uzyskana zostanie niezbędna spójność pomiędzy poszczególnymi dziedzinami prawa.

Stwierdzenie, że podmiotowość administracyjnoprawną posiada każdy podmiot, któremu normy prawa administracyjnego wyznaczają obowiązki lub przyznają określone prawa, rodzi pytanie, jakie normy prawne należy uznać za normy prawa administracyjnego, które jest w istocie pytaniem o określenie prawa administracyjnego. Sama definicja prawa administracyjnego jest przedmiotem wielu kontrowersji w nauce prawa administracyjnego i właściwie tyle jest definicji prawa administracyjnego, ilu jest autorów zajmujących się tą problematyką³⁰. Wydaje się jednak, że dobrze oddaje istotę prawa administracyjnego stwierdzenie, iż pełni ono rolę określania wyjątków w odniesieniu do podstawowych praw konstytucyjnych jednostek i obejmuje zasady (normy), jakim podlegają prawa jednostek w zetknięciu z działalnością administracyjną³¹. Oznacza to, że zgodnie z przyjętym założeniem, domniemanie przemawia na rzecz praw i wolności jednostki, zaś wyjątki w postaci upoważnienia administracji do wkraczania w sferę tychże praw i wolności muszą mieć swoje uzasadnienie w po-

²⁷ Autorem koncepcji tzw. ułomnych osób prawnych jest A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1972, s. 165 i n.

²⁸ Tak S. Grzybowski, *System...*, s. 293–294.

²⁹ Z tego powodu tak poważne trudności budzi w nauce prawa cywilnego koncepcja ułomnych osób prawnych, które będąc podmiotami prawa cywilnego, nie są osobami prawnymi, gdyż ich podmiotowość prawna jest ograniczona do wyraźnie wskazanego zakresu praw i obowiązków. Stanowi to istotny wylom w przedstawionym ujęciu, który próbuje się niwelować w wyżej opisany sposób.

³⁰ Przegląd koncepcji w tym zakresie daje J. Filipek, *Prawo...*, s. 13 i n.

³¹ Tak A. Batbie, *Précis du cours de droit public et administratif*, 5^e édition, Paris 1885, rozdz. I, tu cyt. za J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 21.

staci wyraźnego upoważnienia ustawowego³². W tym układzie zależności to administracja jest przy tym zawsze uprawniona do działania, jeżeli chodzi o dokonanie konkretyzacji praw i obowiązków jednostki, natomiast jednostka może się domagać od administracji realizacji nałożonych na nią zadań. Z powyższych stwierdzeń wynikają daleko idące konsekwencje.

Po pierwsze, jednostka (człowiek) posiada w prawie administracyjnym podmiotowość prawną analogiczną do podmiotowości cywilnoprawnej. Również koncepcja podmiotowości administracyjnoprawnej jednostki ludzkiej opierać się bowiem musi na konstrukcji praw podmiotowych, które jednostka może przeciwstawić administracji³³. W szczególności przedmiotem owych administracyjnoprawnych ograniczeń mogą być prawa o charakterze cywilnoprawnym, jak na przykład prawo własności. Każdy człowiek jest również podmiotem całego szeregu praw i wolności politycznych, ekonomicznych i społecznych. Może on zatem domagać się od administracji wskazania podstawy prawnej, na której administracja opiera swoje działanie wobec niego, a w dalszej kolejności – działania zgodnego z prawem i w jego granicach. W razie zaś braku wyraźnego upoważnienia jednostka może żądać od administracji zaprzestania podejmowanych przez nią działań. Wydaje się zatem uprawnione stwierdzenie, że skoro jednostki ludzkie posiadają ogólną zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków na gruncie całego prawa, to należy je uznać za osoby prawne bez dalszych przydań zawężających, a zatem są one również osobami prawnymi w prawie administracyjnym. Także na gruncie koncepcji praw podmiotowych należy konstruować podmiotowość administracyjnoprawną osób prawnych prawa cywilnego, które również w związku z posiadanymi prawami mogą być adresatami działalności administracyjnej. Będą to już jednak w zasadzie wyłącznie prawa o charakterze cywilnoprawnym. Jeszcze bardziej ograniczona będzie podmiotowość prawna jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości cywilnoprawnej, gdyż będą one mogły przeciwstawić administracji ściśle określone prawa.

Po drugie zaś, administracja może działać wobec jednostki tylko wtedy, gdy jest do tego wyraźnie upoważniona. Oznacza to, że jej podmiotowość prawna opiera się wyłącznie na normach prawa przedmiotowego, które powinny ponadto posiadać rangę ustawy. Brak jest zatem miejsca na koncepcję osobowości prawnej po stronie administracji³⁴. Administracja ma bowiem wobec jednostki i podmiotów z nią w prawie administracyjnym zrównanych tylko takie „prawa”, jakie mocą prawa przedmiotowego zostały jej wyraźnie przyznane. Przyznanie administracji osobowości prawnej i ogólnego upoważnienia do działania prowadziłoby natomiast do przekreślenia praw podmiotowych jednostki. W przypadku administracji doniosłą rolę odgrywają przy tym normy organizacyjne, gdyż w przeciwieństwie do człowie-

³² Tak też J. Filipek, *Prawo...*, s. 39.

³³ Pojęcie prawa podmiotowego jest również kontrowersyjne w nauce prawa. Najogólniej można stwierdzić, że prawami podmiotowymi są pewne złożone sytuacje prawne wyznaczone jakimś podmiotem przez obowiązujące normy ze względu na uznane przez prawodawcę społecznie uzasadnione interesy tych podmiotów – zob. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 153. Zob. również J. Filipek, *Prawo...*, s. 227–228.

³⁴ Przydatność pojęcia „osoba prawa publicznego”, w szczególności w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, kwestionuje również P. Radziejewicz, *Kilka...*, który jednak opiera się na zupełnie innych założeniach. Utożsamia on bowiem państwo z całością prawnej organizacji życia zbiorowego, a w takim ujęciu samorząd terytorialny może być tylko częścią tej całości, stanowiącą wyodrębniony kompleks norm, do których przypisana jest odpowiedzialność za realizowanie jakiegoś fragmentu zadań państwa z woli samego państwa. Nie może być zatem innej niż państwo osoby prawa publicznego. Utożsamienie państwa z zespołem norm prawnych jest jednak dyskusyjne.

ka, który swoje istnienie wnosi do porządku prawnego, administracja musi zostać dopiero powołana do życia tak w sferze norm prawnych, jak i w faktycznie istniejącej rzeczywistości³⁵.

Jak słusznie stwierdza J. Filipek, podmiotowość administracyjnoprawną można przyznać tylko pewnej całości, w obrębie której jest podejmowana autorytatywna działalność administracyjnoprawna, nie zaś organom administracyjnym działającym w imieniu tejże całości³⁶. Takie samo ujęcie tej kwestii można spotkać również w nauce prawa cywilnego w odniesieniu do osób prawnych³⁷. W przypadku jednostek innych niż jednostki ludzkie pojawia się bowiem zawsze problem działania tychże jednostek w obrocie prawnym. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż faktycznie działania takie mogą podejmować tylko i wyłącznie ludzie. Należy zatem uznać, że funkcją pojęcia organu administracyjnego jest odpowiedź na pytanie, kiedy działania jakiegoś człowieka należy uznać nie za działania podejmowane przez niego we własnym imieniu, lecz za działania administracji publicznej. Pomijając rozliczne kontrowersje co do pojęcia organu administracyjnego, należy przyjąć, że działania pewnej osoby mogą być uznane za działania administracji wtedy, gdy osoba ta działa w zakresie przyznanych jej przez prawo kompetencji do działania³⁸. W rezultacie cała działalność podejmowana w ramach tych kompetencji musi być w ostatecznym rozrachunku zaliczana na rzecz administracji publicznej.

Rozważenia wymaga też zagadnienie, jakim to całościom może być przyznawana podmiotowość administracyjnoprawna. Odpowiedź na to pytanie zależy od przyjętego modelu administracji publicznej. Możliwe jest ujęcie, w którym jedynym podmiotem administrującym będzie państwo. Do takiego modelu zmierzały poglądy na temat administracji w okresie PRL, gdzie pojęcia „administracja publiczna” i „administracja państwowa” stanowiły w zasadzie synonimy, gdyż właściwie wszelka administracja była wykonywana przez organy państwa³⁹. Współcześnie jednak w państwach europejskiej kultury prawnej jedną z podstawowych zasad, w oparciu o którą konstruuje się model administracji publicznej, jest zasada decentralizacji administracji publicznej, oznaczająca, że wykonywanie administracji powierza się podmiotom działającym w sposób samodzielny i niezależny od państwa. Warunkiem uznania tych podmiotów za podmioty prawa administracyjnego, zgodnie z prezentowaną koncepcją, jest posiadanie przez nie praw i obowiązków w sferze prawa administracyjnego, które by wykonywały we własnym imieniu, a co za tym idzie – na własną odpowiedzialność.

Aktualnie obowiązujący w Polsce porządek prawny zakłada decentralizację władzy publicznej⁴⁰. Podstawową formą tej decentralizacji jest samorząd, w tym samorząd terytorialny, samorządy zawodowe oraz inne samorządy przewidziane ustawą. Samorząd terytorialny, a w zasadzie jego jednostki, przysługującą im w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁴¹. Jednostkami samorzą-

³⁵ Problematykę norm organizacyjnych omawia szeroko J. Filipek, *Prawo...*, s. 51–54.

³⁶ Ibidem, s. 224–225.

³⁷ Zob. S. Grzybowski, *System...*, s. 293–294.

³⁸ Na temat różnych ujęć organu administracyjnego zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Tradycyjne a współczesne pojęcie organu administracyjnego i jego znaczenie dla działalności administracji publicznej* [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej*, praca zbiorowa pod. red. S. Niteckiego, Bielsko-Biała 1999, s. 37 i n.

³⁹ Zob. J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, pod red. J. Starościana, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 23.

⁴⁰ Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴¹ Art. 16 i 17 Konstytucji RP.

du terytorialnego są natomiast: gmina⁴², powiat⁴³ oraz województwo⁴⁴. Nie powinno być zatem wątpliwości, że jednostki poszczególnych samorządów, w tym przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, stanowią odrębne od państwa podmioty prawa administracyjnego⁴⁵. Podobnie za odrębne od państwa podmioty prawa administracyjnego należy uznać zakłady administracyjne⁴⁶ oraz wszelkie podmioty (osoby) prawa prywatnego (cywilnego) wykonujące zadania i funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej⁴⁷.

Brak jest natomiast podstaw do tego, by jednostkom samorządu terytorialnego przypisywać osobowość administracyjnoprawną. Z wyżej opisanych powodów nie może być w ogóle mowy o osobowości administracyjnoprawnej po stronie podmiotów administrujących. Tymczasem w nauce prawa administracyjnego pojawiają się koncepcje, zgodnie z którymi jednostki samorządu terytorialnego mają być osobami prawa publicznego, w szczególności ze względu na brzmienie art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną.

T. Rabska wywodzi osobowość publicznoprawną jednostek samorządu terytorialnego z faktu posiadania przez nie szeregu atrybutów władzy publicznej⁴⁸. Natomiast S. Fundowicz stwierdza, że osoby prawne prawa publicznego wykonują zadania publiczne w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność – i są nimi te osoby prawne, które zostały przez prawo pozytywne uznane za osoby prawa publicznego. W konsekwencji postuluje on za T. Rabską, aby w Konstytucji RP znalazł się zapis, że „jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość publicznoprawną”⁴⁹. Z kolei B. Dolnicki stwierdza, że zarówno w literaturze, jak i w ustawodawstwie samorządowym powszechnie uznaje się znaczenie tej osobowości, przy czym dzieli się ją na publiczną i prywatną (cywilnoprawną). Osobowość publicznoprawna daje zaś jednostkom samorządowym możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa⁵⁰.

Wydaje się, że wszyscy wyżej wymienieni autorzy posługują się pojęciem osobowości publicznoprawnej w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego w celu wyraźnego podkreślenia jego odrębności od państwa. Tymczasem celom tym w wystarczającym stopniu służy uznanie prawnej samodzielności i niezależności jednostek samorządu terytorialnego w powiązaniu z uznaniem przez ustawodawcę ich odrębnej podmiotowości prawnej. Osobo-

⁴² Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.).

⁴³ Art. 164 ust. 2 Konstytucji RP i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

⁴⁴ Art. 164 ust. 2 Konstytucji RP oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

⁴⁵ Tak B. Dolnicki, *Koncepcja...*, s.17, który jednak podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego utożsamia z ich osobowością publicznoprawną; W. Miemieć, M. Miemieć, *Podmiotowość...*, s. 16; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 107. Należy tu zwrócić uwagę, że tradycyjne pojęcie korporacji zostało w przypadku jednostek samorządu terytorialnego zastąpione pojęciem „wspólnota samorządowa”.

⁴⁶ Zob. E. Ochędowski, *Zakład jako podmiot administracji państwowej*, PiP, 1974, nr 10, s. 50 i n. H. Izdebski i M. Kulesza zaliczają zakłady administracyjne do zdecentralizowanych form wykonywania administracji publicznej opartych na czynniku majątkowym, zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 110–112.

⁴⁷ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 113–114.

⁴⁸ T. Rabska, *Pozycja...*, s. 42–46.

⁴⁹ S. Fundowicz, *Osoby...*, s. 4–5 i 7.

⁵⁰ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 18.

wość prawna zakłada bowiem, jak to już zostało wyjaśnione, że dany podmiot może posiadać prawa i obowiązki w ogóle, a nie jedynie szczegółowo określone. Nie można zatem wywodzić osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego z faktu posiadania przez nie nawet bardzo licznych i istotnych kompetencji administracyjnych, gdyż w dalszym ciągu pozostajemy przy ich szczegółowym wyliczeniu, poza którym jednostki te nie mogą działać, powołując się na swoją osobowość publicznoprawną. Nie zmieniłby tego w żaden sposób zapis ustawy stwierdzający posiadanie przez nie osobowości publicznoprawnej, chyba żeby uznać, że stanowi on generalne upoważnienie do posługiwania się administracyjnoprawnymi formami działania, co jednak jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia praw podmiotowych jednostek. Nawet bowiem jednostka samorządowa nie może wkraczać w sposób dowolny w sferę wolności człowieka. Wreszcie możliwość nawiązywania przez jednostki samorządu terytorialnego stosunków prawnych z organami państwa, a w zasadzie z samym państwem, jest każdorazowo szczegółowo określona i może przybrać na przykład postać upoważnienia do zawarcia porozumienia z organem administracji rządowej bądź też wskazania uprawnień nadzorczych organów administracji rządowej. Także w tej sferze administracji nie obowiązuje zasada swobody działania, która byłaby analogiczna do zasady swobody umów w prawie cywilnym⁵¹. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, na co wyraźnie wskazuje zdanie drugie art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, jest zatem wyłącznie osobowością prawną w sferze prawa cywilnego. Natomiast w sferze prawa administracyjnego posiadają one jedynie podmiotowość prawną, jakkolwiek bardzo szeroko zakreśloną, oraz samodzielność chronioną sądownie⁵².

Podsumowując, należy stwierdzić, że o ile w odniesieniu do administracji publicznej zasadne jest posługiwanie się jedynie pojęciem podmiotowości administracyjnoprawnej, to w przypadku jednostki można mówić już o osobowości prawnej, opierającej się na domniemaniu na rzecz jej praw podmiotowych. Takie ujęcie pozwala na osiągnięcie niezbędnej spójności koncepcji osobowości i podmiotowości prawnej na gruncie całego porządku prawnego, co niewątpliwie służy rozwojowi nauki prawa.

⁵¹ Zagadnienie podmiotowości prawnej administracji w tzw. sferze wewnętrznej niewątpliwie wymaga odrębnego omówienia, które jednak przekraczałoby ramy niniejszego opracowania. Koncentruje się bowiem ono na problematyce podmiotowości i osobowości prawnej w sferze stosunków administracji publicznej z podmiotami znajdującymi się poza jej ramami organizacyjnymi.

⁵² Art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.